

**SISTEMATIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE  
“REGULAÇÃO E DEFESA DA CONCORRÊNCIA:  
INVESTIMENTO EM SETORES DE INFRA-ESTRUTURA”**

Ronaldo Fiani\*

**1. Resumo da sessão**

O primeiro expositor, professor Adriano Pires, iniciou sua apresentação com uma recapitulação das mudanças estruturais que afetaram os setores de infra-estrutura a partir dos anos setenta. No final daquela década, as crescentes limitações à capacidade de financiamento através da captação de recursos externos, ou por meio de recursos públicos, puseram em xeque o modelo até ali empregado no setor de infra-estrutura brasileiro, em que a prestação de serviços e o investimento ficavam a cargo do Estado no papel de empresário. Para as dificuldades desse modelo também muito contribuiu o fato de as empresas estatais terem sido utilizadas como instrumentos, quando a contenção tarifária era um dos mecanismos utilizados na esperança de reduzir ou, ao menos, estabilizar as taxas inflacionárias. A crise da dívida nos anos oitenta e as dificuldades cambiais vieram agravar os problemas do modelo, provocando redução significativa na qualidade dos serviços e no crescimento da oferta.

É nesse quadro que, segundo o prof. Pires, devem ser entendidas as privatizações nos anos noventa. A necessidade de ajuste fiscal e a promoção da entrada de investimento estrangeiro explicam o ritmo acelerado das privatizações e seu caráter generalizado na última década do século XX. É importante destacar que os dois palestrantes, assim como os debatedores, foram unânimes em enfatizar a importância da atração de capital estrangeiro para sustentar o crescimento da oferta e da qualidade nos serviços de infra-estrutura, entendendo-se aí qualidade como significando não apenas níveis adequados na prestação de serviços, mas também, e principalmente, a modernização na base tecnológica dos serviços prestados.

---

\* Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), sistematizador do Painel Regulação e Defesa da Concorrência: investimento em setores de infra-estrutura.

Neste quadro de privatizações, destacou o prof. Pires a criação das agências reguladoras, ANEEL, ANP, ANATEL, ANA e agências de transporte. Essas agências possuem papel de destaque no momento de conferir segurança aos investimentos realizados nos setores regulados, sem o que os investidores internacionais se retrairiam, cessando o fluxo de recursos tão necessário aos setores de infra-estrutura. Ainda na sua exposição, contudo, observou algo que seria enfatizado depois no debate: que a criação de agências reguladoras tem sido uma prática generalizada mesmo quando sua necessidade é duvidosa, o que tem levado a opções institucionais de natureza duvidosa.

Especificamente no que diz respeito ao setor elétrico, o prof. Pires apontou a natureza incompleta da reforma do setor, assim como as dificuldades daí resultantes. Com efeito, o professor Pires destacou que cerca de 63% do setor de distribuição de energia foram transferidos para a iniciativa privada, enquanto que 80% da geração e transmissão se encontram em mãos do Estado. Foi preservada em grande medida a estrutura verticalizada de empresas públicas federais e algumas estaduais. Assim, configura-se aquilo que o professor denominou um “modelo híbrido”, isto é, um modelo em que a agência reguladora, a qual foi concebida para lidar com empresas privadas, passa a ter de regular empresas públicas, e em uma situação que não parece ser transitória. Isso resulta em conflitos de autoridade que ressonariam, em alguma medida, pelo fato de que não se conseguiu desenvolver um mercado de atacado de energia competitivo.

Dessa forma, não se logrou eliminar no setor elétrico a ambigüidade resultante de um Estado que é, ao mesmo tempo, concessionário e poder concedente, ambigüidade essa que respondeu, em grande medida, pelas dificuldades apresentadas por órgãos como o DNAEE, DNC e DENTEL, aos quais cabia a tarefa de controlar e fiscalizar as empresas estatais dos setores de energia, petróleo e telecomunicações. Especificamente no caso do setor de energia, a consequência teria sido a discriminação entre agentes privados e públicos, com o favorecimento dos últimos.

No setor de petróleo, o prof. Pires destacou o contraste entre a amplitude de objetivos da ANP e a simultânea falta de instrumentos adequados. Isto se mostra particularmente grave no setor de gás, onde a ANP somente é chamada a participar no caso de ausência de acordo entre as partes. Outro problema identificado pelo prof. Pires em sua apresentação com respeito ao setor petróleo diz respeito ao fato de que a ANP dispõe da expertise setorial, que falta aos órgãos de defesa da concorrência. Sugere então o professor, que sejam concedidos mais poderes à ANP, não apenas para monitorar, como para adotar medidas repressivas.

No que diz respeito ao setor de telefonia, o prof. Pires destacou que o setor vive um momento de reversão das suas expectativas em nível internacional, com a conseqüente redução de investimentos e onda de fusões e incorporações. Chamou a atenção para os riscos anticompetitivos da entrada de empresas de telefonia fixa em outros segmentos.

A partir do quadro assim traçado, o prof. Pires esboçou três diferentes cenários para o setor elétrico, de forma a poder referenciar o papel do BNDES com relação ao setor. A necessidade de se traçarem estes cenários foi justificada pelo prof. Pires pelo fato de que o setor elétrico vive uma crise institucional, o que gera especulações sobre o futuro do setor. Em grande medida contribuiu para este diagnóstico o fato de que dificilmente, dada a conjuntura internacional, o processo de privatização conseguirá avançar de forma significativa no futuro próximo. Para cada um dos cenários assim construídos, o professor Pires analisou o papel do BNDES com relação a: (a) concessão de financiamentos, (b) participação como investidor institucional, (c) coordenador de operações de co-financiamento e de *project finance* e organizador da venda de participações minoritárias em processos de desverticalização.

No primeiro cenário, por ele intitulado “de volta ao passado”, o modelo se revela incapaz de sustentar o investimento privado, a ANEEL perde sua autonomia, tratamento privilegiado é concedido às empresas públicas e as tarifas voltam a ser instrumento de políticas antiinflacionárias. Este quadro inviabiliza a presença de empresas privadas no setor elétrico. O BNDES assume o papel de negociar a compra dos ativos das empresas que retornariam ao controle estatal. O problema, nesse caso, será o financiamento das empresas estatais, e o BNDES volta a ser agente de fomento das empresas estatais, para isto tendo que utilizar recursos próprios ou de entidades multilaterais.

No segundo cenário, intitulado pelo prof. Pires “investimentos privados na margem”, a ANEEL mantém sua autonomia, ao menos o suficiente para assegurar um nível de risco tolerável ao investimento privado, e o modelo híbrido permanece pela impossibilidade de o governo readquirir as empresas. No entanto, o MAE (mercado atacadista de energia) não se consolida e deixa de existir, prevalecendo os contratos de longo prazo. Nesse caso pode-se verificar uma crescente participação dos capitais nacionais nas empresas de distribuição. O BNDES pode ser chamado a participar como investidor institucional, para reduzir os riscos associados a investimentos no setor e atrair novos *players*, assim como na estruturação de *project finance*.

No terceiro e último cenário para o setor elétrico, intitulado pelo prof. Pires “modelo híbrido competitivo”, os ativos de geração são desverticalizados, e o MAE é consolidado como um mercado competitivo. Além disso, requisi-

tos mínimos de rentabilidade são estabelecidos para as empresas estatais. Nesse quadro, embora o BNDES também assuma a função de fomento às empresas do Estado, posição mais destacada deverá ser atribuída ao banco como organizador da modelagem financeira, principalmente na venda de participações minoritárias em novas empresas de transmissão.

Para o setor de petróleo, o prof. Pires também traçou cenários, dadas as incertezas que envolvem a convivência de uma empresa estatal poderosa (a Petrobras) com a agência reguladora setorial (ANP). No primeiro cenário, intitulado pelo professor Pires “investimentos privados na margem”, o atual processo de internacionalização da Petrobras é interrompido, assim como o processo de abertura do setor, e com isso a ANP perde sua influência. Nesse caso, como a Petrobras deverá se tornar mais dependente do mercado de capitais doméstico, o BNDES deverá retomar os empréstimos à Petrobras e suas subsidiárias.

O segundo cenário discutido pelo prof. Pires foi intitulado “modelo híbrido competitivo”. Neste cenário, a abertura do mercado e a tendência à internacionalização da Petrobras prosseguem, ainda que de forma menos acelerada: em algum momento, a empresa retorna aos mercados externos de capitais. O BNDES deverá atuar como catalisador de fundos de outros investidores institucionais e entidades financeiras para investimentos setoriais, assumindo liderança em operações de *project finance*. Também nesse cenário foi considerada a introdução de competição na comercialização de gás natural, com a desverticalização da cadeia produtiva do gás e venda das ações da Petrobras nas empresas de transporte, cuidando o BNDES de estabelecer o modelo de venda.

No caso das telecomunicações, não há incertezas derivadas do processo de regular o Estado empresário. Assim, o BNDES poderá atuar, de forma a reduzir riscos, em empréstimos voltados para a reestruturação do setor e para problemas de liquidez de curto prazo, ou ainda com cofinanciamento e modelagem financeira de investimentos de longo prazo para a melhoria da qualidade dos serviços.

Para finalizar, o prof. Pires propôs que o número de agências seja reduzido, e que seja criada uma agência de energia. Também sugeriu que o BNDES interviesse na questão da fixação das tarifas de distribuição de energia elétrica, matéria polêmica e a respeito da qual a posição da ANEEL tem sido alvo de críticas radicais. Nesse sentido, o BNDES poderia trazer uma contribuição muito positiva com a sua expertise.

À palestra do prof. Pires seguiu-se apresentação do Dr. Paulo Aragão. O Dr. Aragão enfatizou a importância da segurança jurídica dos investi-

mentos nos setores regulados. Para ilustrar seu argumento, descreveu o movimento pendular que tem se verificado, ao longo da história brasileira, nos setores de serviços públicos, quando empresas privadas são periodicamente assumidas pelo Estado, em função das dificuldades financeiras que passam a enfrentar, por culpa do próprio Estado e de sua resistência em estabelecer tarifas adequadas a uma remuneração justa ao capital investido. Citando o caso da Light, quando ainda era empresa privada e possuía um grande número de concessões, referiu-se ao poder concedente em sua relação com as empresas como “poder suplicante”, dada a necessidade de revisões tarifárias nunca satisfatoriamente atendidas.

Observou em seguida que, pela primeira vez, o processo de regulação econômica se dá em toda a sua extensão. Assim, não apenas a regulação do Estado empresário pelo próprio Estado é substituída pela regulação de empresas privadas pelo Estado, como também é instituída a defesa da concorrência, através do sistema brasileiro de defesa da concorrência, para regular a competição no sistema econômico. Isso, na opinião do Dr. Aragão, significa um quadro muito positivo, uma vez que o que se busca na regulação é não apenas a qualidade dos serviços, como também a competição.

Em seguida, o Dr. Aragão expôs seu conceito de “meta-regulação”. Observou que não apenas é necessário que os consumidores obtenham ganhos com a regulação, mas que toda a sociedade esteja melhor com a atividade das agências reguladoras. Assim, o custo da regulação não deve superar seus benefícios. Mais importante ainda, na opinião do prof. Aragão, é que as agências reguladoras não se desviem da defesa da concorrência para se tornarem algo semelhante ao extinto CIP. Portanto, é fundamental que seja assegurada a adequação dos fins aos meios: daí a necessidade da meta-regulação, isto é, que se estabeleçam critérios adequados para a regulação das próprias agências reguladoras.

A meta-regulação deve se basear na mesma metodologia empregada na regulação econômica. Assim como nessa a análise se refere sempre à adequação dos custos à quantidade e qualidade dos serviços prestados, também deve ser discutido se os meios utilizados pelas agências reguladoras visando o bem-estar da sociedade são realmente os meios mais econômicos, isto é, se a regulação econômica não está gerando custos desnecessários para a sociedade. Nesse sentido é muito importante que haja clareza quando se trata de discutir qualidade e universalidade, isto é, a análise da adequação dos meios empregados pelas agências reguladoras exige definições mais precisas de qualidade e de universalidade, para esta avaliação.

No que diz respeito especificamente ao sistema brasileiro de defesa da concorrência, o Dr. Aragão lamentou a divisão de trabalho entre a SEAE do Ministério da Fazenda e a SDE do Ministério da Justiça. Em seu entender, esta divisão não apenas produz freqüentemente resultados inconsistentes, como também assume implicitamente incompatibilidade entre a análise econômica, realizada pela SEAE, e a análise jurídica, desenvolvida pela SDE. Isso contribui para a redução da segurança jurídica dos investimentos.

Nesse ponto o Dr. Aragão passou a discorrer sobre o problema da segurança jurídica. Esse problema já tinha sido abordado pelo prof. Pires, com relação aos problemas gerados pela existência do modelo híbrido nos setores de petróleo e energia elétrica. Enfatizou então que a elaboração de *guidelines* para os vários aspectos polêmicos da defesa da concorrência no Brasil, a exemplo do que acontece nos Estados Unidos, poderia contribuir significativamente para a redução da incerteza jurídica associada à prática da defesa da concorrência em nosso país, pois traduziria de forma clara as normas e conceitos empregados para os agentes econômicos.

Finalmente o Dr. Aragão destacou o importante papel que o BNDES pode exercer na defesa da concorrência, fornecendo e financiando treinamento e especialização adequados para o poder judiciário em matérias ligadas à defesa da concorrência.

## **2. Discussão das visões apresentadas**

O Dr. Renato Guerreiro foi o primeiro a discutir as visões apresentadas pelos palestrantes. Iniciou com uma rápida revisão do desenvolvimento das telecomunicações no Brasil desde o estabelecimento do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962, o qual, embora tendo se originado a partir de motivações políticas, permitiu o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil. Destacou então o papel de relevo da Telebrás, até chegar à situação atual, resultante da rápida expansão na rede promovida pela privatização, em que se encontram instalados em torno de 50 milhões de aparelhos.

Em seguida o Dr. Guerreiro falou da importância de o Estado coibir ações predatórias que visam monopolizar o mercado, e que para isso o Estado necessita ter instrumentos adequados, ou seja, regras claras, ser previsível em suas ações e possuir agências independentes, que não sejam afetadas por mudanças eventuais de governo e que garantam autonomia e continuidade institucional.

O Dr. Guerreiro analisou em seguida o modelo de telecomunicações adotado. Observou que nesse modelo foi de fundamental importância o conhecimento da experiência internacional, o que trouxe clareza para os investidores internacionais com respeito aos compromissos assumidos, quando da privatização. Contudo, o modelo ainda se encontra em fase de implementação, passando atualmente por uma fase de consolidação empresarial.

O Dr. Guerreiro concordou com a opinião do professor Pires de que a primeira etapa na defesa da concorrência tem de ser do regulador setorial, embora isso seja visto negativamente pelo CADE, e com a tese de que há um crescimento excessivo do número de agências reguladoras.

O Dr. Gesner de Oliveira tratou de três pontos: defesa da concorrência e regulação nos blocos comerciais; problemas, avanços e limitações da defesa da concorrência e regulação econômica; e diretrizes para a defesa da concorrência e a regulação econômica.

Com relação ao primeiro ponto, o Dr. Gesner de Oliveira tratou sucessivamente dos problemas de regulação e defesa da concorrência na OMC, na Alca e no Mercosul. Observou a tendência de crescimento de painéis na OMC tratando de problemas de defesa da concorrência e regulação, embora no momento ainda sejam raros. Observou também que houve equívocos na forma como a questão da regulação e da defesa da concorrência foi encaminhada nas discussões do Mercosul. Estes equívocos resultaram de um encaminhamento equivocado: tentou-se construir uma instância supranacional, contudo, como o Mercosul é uma união alfandegária, e portanto não possui caráter supranacional, esta opção se mostrou fundamentalmente equivocada. Mas enfatizou que ainda é possível corrigir este problema, por sinal bastante relevante, uma vez que atos de concentração afetam as transações no Mercosul, assim como as eventuais complementaridades resultantes da regulação econômica.

Um outro problema identificado pelo Dr. Gesner de Oliveira foi o fato de que o processo de decisão no Mercosul foi excessivamente burocratizado, moroso e, na prática, ineficiente. Fazendo um contraponto com o Nafta, observou que neste último fez-se uma opção pragmática por fazer valer nos seus países as suas regulações e sistemas de defesa da concorrência. Essa abordagem mais pragmática também vem orientando a Alca, e interessa particularmente ao Brasil, uma vez que irá afetar a defesa da concorrência, a regulação e a defesa do consumidor. Em resumo, enfatizou que devemos estar atentos à essa dimensão internacional.

Em relação ao segundo ponto, avanços e limitações, o Dr. Gesner de Oliveira destacou que houve, até o momento, um avanço formidável,



como atesta o trabalho de avaliação das agências reguladoras do Dr. José Cláudio Linhares, na medida em que o controle de preços foi substituído por defesa da concorrência nos mercados imperfeitos, e por agências reguladoras nos setores caracterizados por monopólios naturais. Contudo, o Dr. Gesner de Oliveira também identifica dificuldades, que estariam relacionadas a cinco problemas.

O primeiro problema diz respeito à falta de uma regra definidora de competências para as agências reguladoras, ou, para empregar a expressão utilizada pelo Dr. Aragão, a ausência de critérios de “meta-regulação”, e que envolve não apenas regulação e defesa da concorrência, como também o comércio exterior, defesa do consumidor e política industrial. Cria-se uma série de situações que podem dar origem a sobreposições horizontais e verticais, uma vez que freqüentemente um dado problema de defesa da concorrência também envolve regulação, defesa do consumidor, política industrial, comércio internacional, etc.

Como exemplo deste tipo de situação o Dr. Gesner de Oliveira mencionou o problema do setor de gás: neste setor, a ANP é a agência responsável, mas nos segmentos de distribuição há a atuação das agências estaduais. Por outro lado, como o gás também é um insumo para a geração de eletricidade, há da mesma forma a relação com a ANEEL. Sendo comuns as mudanças nas participações acionárias e práticas anticompetitivas, também são chamados a atuar no setor os órgãos de defesa da concorrência: SDE, SEAE e CADE. A atuação de todos estes órgãos em um mesmo setor gera um potencial de conflitos e custos burocráticos significativo. Outro exemplo ainda seria o setor de transportes, contemplado com uma agência para cada tipo de transporte. Como a tendência natural é no sentido da integração dos diferentes tipos de transporte, o resultado é, novamente, um elevado potencial de conflito e perda de eficiência econômica.

O segundo problema observado pelo Dr. Gesner de Oliveira é a ausência de um *locus* de coordenação entre órgãos do governo e agências reguladoras, como ilustram os recentes problemas do setor elétrico. Um terceiro problema seria a cultura, no Brasil, de centralização administrativa, geradora de conflitos entre ministério setorial e agência reguladora, em grande medida resultante da falta de definição de competências e delimitação de áreas. O quarto problema seria a morosidade dos processos decisórios, especialmente no sistema brasileiro de defesa da concorrência, que o Dr. Gesner de Oliveira afirmou ter observado pessoalmente, ainda que ao mesmo tempo reconheça avanços. O quinto e último problema seria a inexperiência e morosidade do judiciário. Estes



cinco problemas ou questões a serem enfrentadas contribuem para o aumento da insegurança jurídica e do risco regulatório.

O Dr. Gesner de Oliveira propõe cinco diretrizes para atacar esses problemas, alertando que não há uma correspondência única e exclusiva entre cada problema e cada diretriz. A primeira diretriz seria promover maior integração entre setores com interdependências significativas, como energia e transportes.

A segunda diretriz seria uma clara delimitação das competências de cada agência. Mais especificamente, delimitar o que seria competência da agência e o que seria competência do ministério. Deve haver para isso maior clareza conceitual, separando-se, por exemplo, a função de política industrial e a função de adjudicante de decisões sobre processos. Para ilustrar este último caso, citou o fato de que as licitações da ANP envolvem requisitos de conteúdo local e produtos nacionais que devem ser formulados por órgãos de planejamento e não por agências reguladoras. Nestes momentos o BNDES teria um papel específico na área de política industrial.

A terceira diretriz envolveria uma decisão política de dotação de recursos humanos e materiais, dando seu apoio à ação do BNDES na formação de quadros, especialmente nas áreas de defesa da concorrência, regulação e comércio exterior. Basicamente o problema identificado pelo Dr. Gesner de Oliveira é como recrutar bons profissionais cujo valor no mercado é muito elevado. Para isto afirma que são necessárias soluções práticas e inovadoras. Uma solução inovadora seria uma forte integração com a área acadêmica, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos.

A quarta diretriz seria a ação conjunta de órgãos de defesa da concorrência e de regulação para coibir práticas anticompetitivas, sugerindo que se considere tanto o modelo australiano de uma superagência que englobe regulação e defesa da concorrência quanto o modelo norte-americano de uma agência para cada segmento que apresente falhas de mercado. A escolha entre estes dois extremos não seria trivial: envolveria a análise dos custos de transação interburocráticos e das economias de escopo envolvidas, para poder determinar que configuração institucional seria a mais adequada. Também nesta tarefa o BNDES poderia prestar um grande auxílio, não apenas no financiamento a projetos, como na reflexão necessária.

Finalmente, o Dr. Gesner de Oliveira sugere o fortalecimento da defesa da concorrência, principalmente com a participação de conselhos de consumidores, que, conforme demonstra o caso norte-americano, tendem a apoiar soluções técnicas nos setores de infra-estrutura, onde há sempre a tentação de uma solução política.

Encerrando as discussões, o Dr. José Cláudio Linhares considerou os trabalhos apresentados convergentes e complementares. Na sua opinião, a convergência se deu na ênfase na importância da segurança jurídica e qualidade institucional como elementos fundamentais para atrair investimentos, dadas as características dos setores de infra-estrutura. Estas características são o longo prazo de maturação, freqüentemente associado ao descasamento entre desembolsos e receitas, e a especificidade dos ativos, fonte de custos irrecuperáveis, tudo isso implicando na necessidade de previsibilidade e planejamento como forma de atrair investimentos privados. Esses investimentos privados, por sua vez, são da maior necessidade, dado o caráter essencial dos serviços de infra-estrutura e a incapacidade do Estado de continuar oferecendo estes serviços.

Em seguida o Dr. José Cláudio Linhares chamou a atenção para duas diferentes dimensões de risco que devem ser consideradas na análise desses setores: as atividades de monopólio natural e as atividades competitivas. Nas atividades sob monopólio natural observa-se que a presença de mais de um fornecedor gera aumentos de custos e ineficiência econômica. As atividades competitivas são aquelas que resultaram de mudanças tecnológicas ou deslocamentos de demanda. Observou então que, embora a princípio possa parecer que as condições de financiamento são mais favoráveis ao segmento de monopólio natural, em função do compromisso da garantia do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão, tanto para o segmento competitivo quanto para o segmento de monopólio natural, a insegurança jurídica afasta o investidor privado e as instituições financiadoras, com o conseqüente aumento do *spread*.

Para que o investimento privado possa substituir o Estado, o ambiente regulatório tem de estar, assim, bem definido e claro. E não foi outra a intenção de criar agências reguladoras independentes, com autonomia decisória e estabilidade para os seus membros, incluindo o descasamento entre os mandatos de seus diretores, senão tentar prover um organismo que atuasse como árbitro que reduzisse os riscos do investimento privado em infra-estrutura. O Dr. José Cláudio Linhares citou como exemplo o fato de que é preciso ter um mínimo de segurança sobre as cláusulas de um contrato de concessão de 30 anos, independentemente do partido que estiver no poder: o descasamento dos mandatos visa exatamente isto, na medida em que desvincula os diretores das agências dos ocupantes de cargos eletivos.

Assim, seria justamente a independência das agências que garantiria a aplicação das leis setoriais democraticamente estabelecidas, não havendo qualquer contradição entre o mecanismo democrático que define as leis e a independência das agências em sua aplicação. Segundo o Dr.

José Cláudio Linhares, nada mais foi feito no Brasil do que adotar aquilo que o mundo vem adotando, dentro do quadro jurídico brasileiro.

Em seguida, o Dr. José Cláudio Linhares passou a relacionar as contribuições apresentadas. O Dr. José Cláudio Linhares considerou importante a contribuição do Dr. Aragão, uma vez que uma maior especialização é necessária, dado o caráter recente da implementação da atividade de regulação no Brasil e a especificidade do saber regulatório, que reúne, simultaneamente, conhecimentos técnicos, jurídicos e econômicos.

Por outro lado também destacou o Dr. José Cláudio Linhares a importância da observação do Dr. Aragão quanto à necessidade de transparência nos critérios metodológicos mais importantes empregados pelo regulador, como, por exemplo, em momentos de revisão tarifária. Considera o Dr. José Cláudio Linhares que isto não significa “engessar” os órgãos de regulação e defesa da concorrência, que necessitam de flexibilidade. Mas também é necessário que os agentes privados afetados tenham clareza dos critérios empregados para reduzir a incerteza associada à regulação. Também observou, com respeito a essa necessidade identificada pelo Dr. Aragão, a oportunidade da portaria conjunta SEAE/SDE de agosto de 2001, que apresentou o guia de atos de concentração horizontal.

Acerca do trabalho do prof. Pires, o Dr. José Cláudio Linhares observou que os setores regulados freqüentemente envolvem segmentos em monopólio natural com segmentos competitivos, o que implica na convergência entre defesa da concorrência e regulação econômica. Observou também a necessidade de separar as atividades de risco daquelas sob monopólios naturais, como forma de estabelecer de forma segura as garantias sobre os ativos na concessão de crédito.

Encerrando sua participação, o Dr. José Cláudio Linhares destacou o papel do BNDES no setor de infra-estrutura, tanto de um ponto de vista passivo, ajudando a reduzir o risco regulatório e, com isso, aumentando a oferta de crédito e reduzindo o *spread*, como de um ponto de vista ativo, financiando as atividades de infra-estrutura.

De um ponto de vista passivo, quanto maior a segurança jurídica, menor o *spread*, maior o número de co-financiadores e melhores as condições de financiamento. Contudo, observou o Dr. José Cláudio Linhares que a tradição do BNDES é de um papel ativo, e que o BNDES vem tendo atuação significativa: entre 1997 e 2002, foram financiados R\$ 6 bilhões em energia e R\$ 9 bilhões em telecomunicações, sendo que nos últimos dois anos a parcela de energia vem crescendo, em função das necessidades do setor elétrico.

Para concluir sua apresentação, o Dr. José Cláudio Linhares destacou que o papel passivo do BNDES também possui grande relevância. O BNDES vem atuando institucionalmente para identificar riscos nas atividades de infra-estrutura e homogeneizar visões, além de desempenhar o papel de facilitador de ações de governo e regulatórias para solucionar problemas. Destacou assim o papel do BNDES no Comitê de Revitalização do Setor Elétrico e na Câmara de Gestão da Crise do Setor de Energia Elétrica. Anunciou o Dr. José Cláudio Linhares que o BNDES vai participar da análise do impacto da revisão tarifária do setor de distribuição de energia elétrica em 2003, e que o BNDES firmou convênio com a ANP para ajudar na identificação de mecanismos de financiamento e possibilidades de aumento de capacidade produtiva e competitividade no setor de produção e exploração de petróleo.

Nesse sentido, o BNDES vem atuando ativamente na coordenação com outros órgãos de governo, assumindo o ponto de vista do financiador mas, por isso mesmo, trazendo o ponto de vista do empresário. Considera então o Dr. José Cláudio Linhares que o foco do BNDES deve estar mais centrado nesta linha de atuação, em atividade coordenada com outros órgãos do governo, e não na formação de reguladores. Para isto, sugere o Dr. José Cláudio Linhares que se fortaleça a ENAP, mais adequada para a magnitude das necessidades derivadas da nova feição do Estado brasileiro.

### **3. Propostas de atuação do BNDES**

Das apresentações surgiram as seguintes propostas para a atuação do BNDES:

- agente de fomento, investidor institucional, modelagem financeira de venda de participações ou na estruturação de *project finance* no setor elétrico, de acordo com o modelo institucional que venha a ser definido para o setor;
- agente de financiamento, investidor institucional e modelagem de *project finance* no setor de petróleo, dependendo da manutenção da abertura do mercado e internacionalização da Petrobras;
- proteção do setor de telefonia contra crises de liquidez de curto prazo, além de oferta de crédito na forma de participações ou empréstimos, visando a modernização das redes e aumento da qualidade dos serviços de telecomunicações;
- apoio e financiamento a treinamento e especialização do poder judiciário em defesa da concorrência.